

# Evaluation 2018 de l'impact de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ) en France

## Lots N°2: Evaluation nationale de l'impact global de l'IEJ, approche contrefactuelle

### Synthèse – Janvier 2019

#### SOMMAIRE

P. 2 L'essentiel

P. 3 Un effet net de l'IEJ sur la situation globale des NEET difficile à apprécier

P. 3 Un impact significatif sur la réduction du taux de chômage de longue durée

P. 4 Un accroissement significatif de la fragilité des emplois chez les jeunes des territoires éligibles

P. 5 Un effet financier global légèrement plus important dans les départements IEJ

P.6 Eléments méthodologiques

#### Contexte et finalités de l'évaluation

Cette évaluation s'inscrit dans un ensemble de travaux lancés en 2017 par la DGEFP. Ceux-ci reposent sur 6 analyses complémentaires<sup>1</sup> afin de répondre aux obligations réglementaires en matière d'évaluation des fonds européens qui impose la **conduite d'évaluations d'impact permettant de « faire la preuve »** de la valeur ajoutée de la contribution des fonds communautaires. Après une première évaluation sur les grands choix de mise en œuvre de l'IEJ en France en 2015, cette nouvelle vague d'évaluations se concentre sur les résultats et les impacts.

C'est dans ce contexte que se place cette **première analyse d'impact contrefactuelle globale de l'IEJ, première du genre en France** sur le FSE et l'IEJ.

Cette évaluation se concentre sur la mesure de l'efficacité nette et de l'impact global du programme afin de **déterminer ce qui se serait passé si l'intervention des fonds spéciaux alloués à l'IEJ n'avait pas eu lieu**. Dans cet objectif, on mesure la plus-value globale du programme (**l'effet net**) sur **la situation des jeunes** en France, mais aussi sur la **pérennité des emplois obtenus** et en termes de **chances d'accès à l'emploi, d'incitation à la recherche d'emploi, de formation continue ou en alternance**, en la comparant à celle des jeunes dans les territoires non éligibles. On compare donc ces effets dans les deux catégories de territoires, éligibles et non éligibles à l'IEJ, sans distinction de programme opérationnel (PO), de dispositif ou de public. L'appréciation de l'efficacité d'une sélection de dispositifs financés par l'IEJ est traitée dans le cadre d'autres travaux évaluatifs conduits en parallèle.

Au-delà de l'analyse de l'évolution de la situation des jeunes dans les territoires éligibles, il convenait de s'assurer que le financement IEJ relève d'un **investissement public additionnel dans les territoires concernés** et a permis **d'augmenter le niveau d'investissement dans la politique de formation et d'insertion professionnelle des jeunes chômeurs et inactifs**.

<sup>1</sup> **Lot 1** (évaluation globale des résultats et transformations opérées), **Lot 2** (évaluation de l'impact global par une approche contrefactuelle), **lot 3** (évaluation contrefactuelle de 3 dispositifs nationaux financés par l'IEJ), **lot 4** (évaluation de 3 dispositifs régionaux financés par l'IEJ), **lot 5** (évaluation de projets innovants), **lot 6** (Assistance à maîtrise d'ouvrage).

## L'essentiel

### Un effet global sur l'emploi des jeunes difficile à apprécier ...

Si l'on n'observe pas d'effet positif significatif sur l'emploi des jeunes dans les territoires éligibles, **il est possible d'estimer un effet légèrement positif sur l'évolution du taux de jeunes NEET sur la période 2014-2015 mais celui-ci ne semble pas se confirmer sur l'année 2016. On n'observe pas par ailleurs d'effet positif en matière de mise en activité des NEET dans les territoires IEJ.** Ainsi, la part des inactifs parmi les NEET reste importante sur la période considérée et en constante progression. **Ce constat soulève ainsi des interrogations en matière de ciblage des publics les plus exclus.**

L'analyse réalisée ne démontre pas non plus d'effet incitatif à la recherche active d'emploi sur la période 2014-2016. **La plus forte propension de prise en charge des jeunes NEET dans des parcours intégrés d'insertion<sup>2</sup> et de formation peut expliquer cette moindre recherche active d'emploi à court terme.**

### ...mais un effet significatif sur la réduction du taux de chômage de longue durée

En revanche, l'IEJ semble avoir eu un effet en matière de réduction du taux de chômage de longue durée, en particulier pour les périodes égales ou supérieures à un an, pour les jeunes des territoires éligibles à l'IEJ par rapport à ceux des territoires non éligibles mais également par rapport aux groupes d'âge supérieurs dans les territoires éligibles. Cet effet net significatif de plus de 2 points de % peut s'expliquer par le financement rapide et conséquent de dispositifs intégrés ciblant en priorité les chômeurs déjà identifiés en plus grande difficulté. Cette réduction du taux de chômage de longue durée semble s'être faite au détriment de la qualité des emplois. Les calculs révèlent en effet une **augmentation significative de la fragilité des emplois (augmentation des contrats à durée déterminée) dans les territoires IEJ par rapport aux territoires non IEJ.**

Le lien de causalité avec l'IEJ n'est pour autant pas vérifiable, une piste d'explication étant que les personnes accompagnées, compte tenu de leurs profils « jeunes les plus éloignés de l'emploi » (niveau de formation/qualification) se verraient proposer plus souvent des emplois précaires.

### Un effet relativement significatif en matière d'accès à la formation

Un effet en matière d'accès à la formation peut être en partie imputé à l'IEJ sur l'année 2015 du fait du démarrage rapide et intensif de l'IEJ dans le domaine de la formation professionnelle mais le déploiement d'autres financements et politiques (Plan 500 000 formations) ne permet pas de distinguer un effet net positif imputable à l'IEJ sur l'ensemble de la période.

On observe également un effet net positif sur l'apprentissage. Cette plus forte propension à l'accès aux formations professionnelles et en alternance explique ainsi l'effet légèrement positif, et de court terme, sur l'évolution du taux de NEET et le maintien du taux de chômage dans les territoires IEJ malgré une baisse du taux d'emploi sur cette même période.

### Un investissement additionnel avéré sans réel effet d'aubaine

L'analyse laisse entrevoir un effort financier global légèrement plus important dans les départements éligibles tant en termes de taux d'accès des jeunes NEET aux principaux dispositifs IEJ que d'investissement moyen par jeunes accompagnés, ce qui permet de valider l'hypothèse d'une certaine additionnalité des Fonds UE.

On note toutefois un déploiement concomitant des dispositifs phares soutenus par l'IEJ<sup>3</sup> sur l'ensemble du territoire national *via* des financements nationaux et le FSE. **L'effort global sur l'ensemble du territoire (territoires IEJ et non IEJ) pourrait avoir eu un effet net positif pour l'ensemble des jeunes NEET en France par rapport aux catégories d'âge supérieures.** La faible significativité des résultats ne permet pas de conclure sur ce point.

<sup>2</sup> Dont les premières étapes visent généralement à réaliser un bilan sur le projet professionnel et définir son parcours adapté

<sup>3</sup> Garantie jeunes, Parcours autonomie des missions locales, AIJ de Pôle emploi, emploi d'avenir, etc

## Les résultats

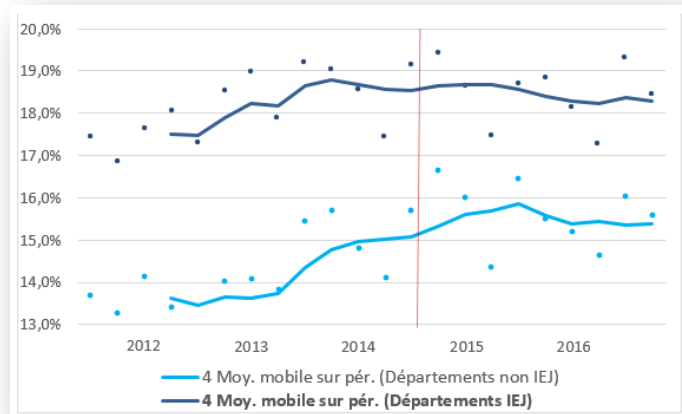
**Appréciation de la plus-value globale du programme sur la situation des jeunes en France**

**Un effet net de l'IEJ sur la situation globale des NEET difficile à apprécier**

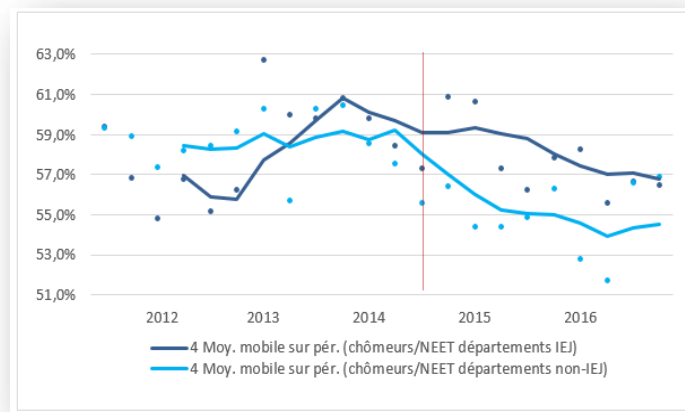
**Un effet légèrement positif sur l'évolution du taux de jeunes NEET entre territoires éligibles depuis la mise en œuvre de l'IEJ : entre -1 pt et -1,5 point de % selon les trimestres choisis (Hypothèse de tendance parallèle confirmée mais significativité statistique faible avec une probabilité d'erreur importante (meilleure probabilité d'erreur obtenue,  $P > t = 0,287$ )).**

**Aucun effet net observable en matière de « mise en activité » des NEET entre territoires IEJ et non éligibles n'a été identifié : passage du statut d'inactif à celui de chômeurs (recherche active d'emploi).**

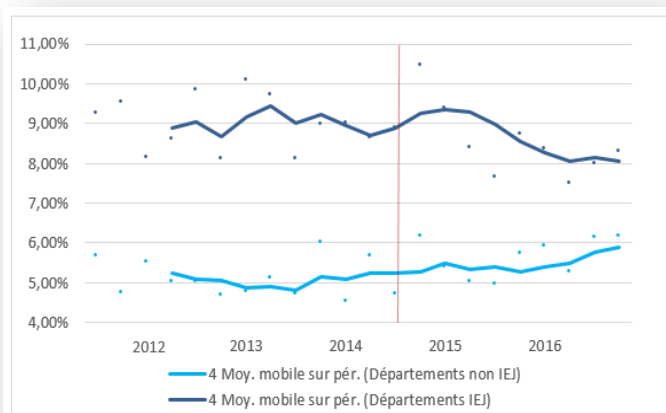
**Graphique 1 - Taux de NEET parmi les 15 – 25 ans**



**Graphique 2 - Part des chômeurs parmi les jeunes NEET**



**Graphique 3 – Taux de chômage d'une durée de 12 mois ou plus chez les jeunes actifs de 18 – 25 ans**



**Un impact avéré sur la réduction du taux de chômage de longue durée**

Impossibilité d'observer un effet net sur le taux de chômage entre les jeunes des territoires IEJ et non IEJ (données enquête Emploi et données agrégées Insee) : très légèrement positif ou négatif en fonction des trimestres et avec une significativité très mauvaise.

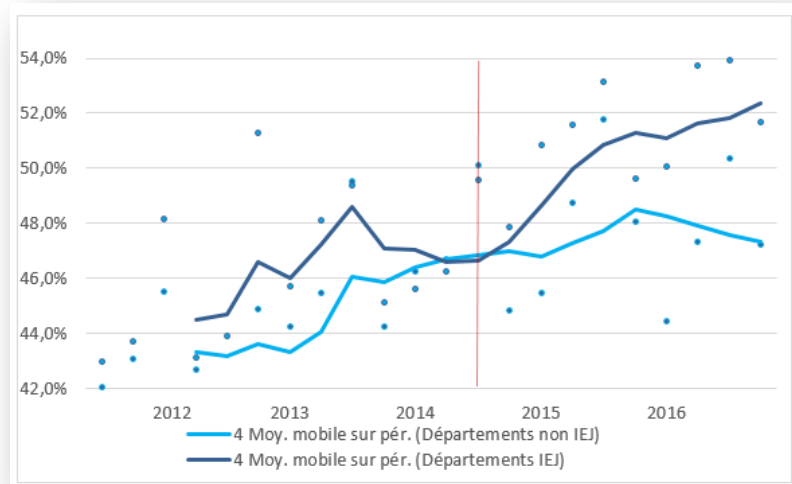
En revanche, on observe **un effet net positif et significatif sur le taux de chômage longue durée (CLD) parmi les 18-25 ans dans les territoires IEJ : - 2,6 points de % entre 2014 et 2016 entre les deux catégories de territoires.**

**Cette tendance est également observable entre groupes d'âge au sein des territoires IEJ ce qui permet de confirmer le constat**

**Un accroissement de la fragilité des emplois chez les jeunes des territoires éligibles**

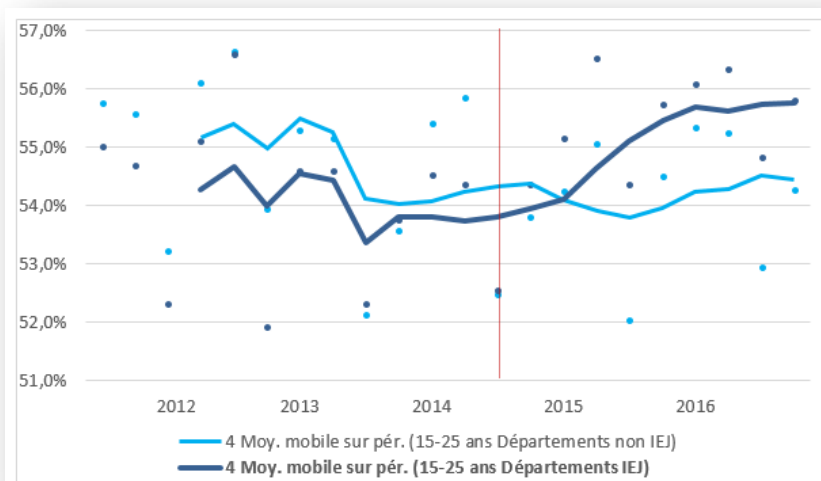
L'analyse contrefactuelle laisse apparaître une fragilité plus importante de l'emploi des jeunes en termes de part de sous-emplois et d'emplois précaires (Contrats à Durée Déterminé, intérim, contrats aidés et apprentissage) dans les territoires IEJ que dans les territoires non IEJ.

**Graphique 4**  
**Part d'emplois « non durables » chez les jeunes 18 - 25 ans**



Cet effet net significatif représente une hausse de 3 points de la part de sous-emploi en défaveur des jeunes des territoires IEJ, observé sur plusieurs trimestres entre 2014 et 2016. La plus grande fragilité de l'emploi se traduit par un **effet net supérieur à 6 points de la part des emplois « non durables » chez les jeunes en emploi entre territoires IEJ et non IEJ** (effet significatif sur deux trimestres consécutifs).

**Graphique 5**  
**Taux de personnes en formation parmi l'ensemble des jeunes de 15-25 ans**



**Un effet net sur le maintien en scolarité et l'accès à la formation**

Une analyse du taux de jeunes de 15-25 ans en formation permet d'identifier un effet net positif et significatif, supérieur de 3 points en faveur des territoires IEJ de mi-2014 à fin 2015 et des tendances parallèles vérifiées.

Un certain parallélisme entre les deux catégories de territoires semble être retrouvé à partir de 2016.

### Analyse de l'investissement public additionnel : L'IEJ a-t-elle permis d'accompagner plus de jeunes et/ou d'investir davantage dans les politiques de formation et d'insertion professionnelle pour les jeunes NEET en France ?

#### Un effort financier global légèrement plus important dans les départements éligibles

- Un taux d'accès / de couverture des NEET supérieur de 8 points de % pour les entrées en parcours d'accompagnement renforcé et de 3 points pour l'accès à la formation.
- Un investissement global moyen par jeunes accompagnés de 7% supérieur pour les territoires IEJ en 2016.

#### Un taux d'accès à la formation légèrement supérieur dans les territoires éligibles

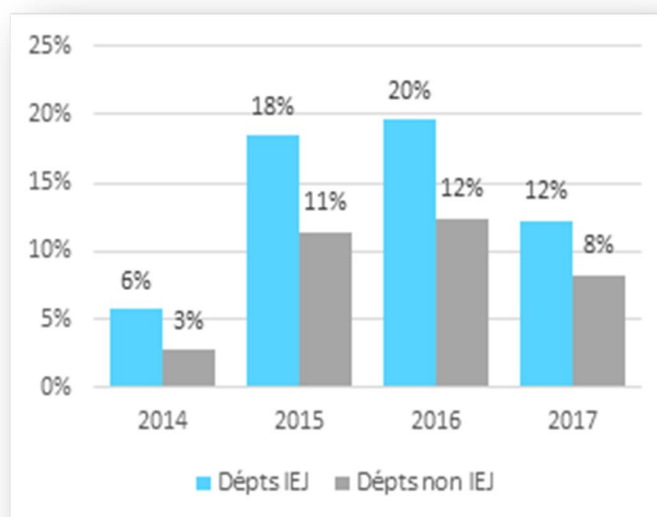
La part de jeunes DEFM<sup>4</sup> accédant à une formation est légèrement supérieure, de 3 points de %, dans les territoires éligibles par rapport aux territoires non éligibles à l'IEJ sur 2015-2017.

S'agissant uniquement des entrées en formation financées par les Régions, ce taux d'accès est également supérieur dans les territoires IEJ mais cet écart résultant du déploiement de l'IEJ est potentiellement limité par l'adoption, fin 2015, du *plan 500 000 formations supplémentaires* qui s'est déployé rapidement dans l'ensemble des territoires français.

#### Les écarts observés dans les deux groupes de territoires restent toutefois limités par :

- Le déploiement concomitant des dispositifs phares soutenus par l'IEJ sur l'ensemble du territoire national (GJ, PA, emploi d'avenir etc.) mais financés par d'autres sources ;
  - Les effets de substitution entre les crédits Etat et IEJ, ainsi qu'entre crédits européens (FSE et IEJ) sur le Programme opérationnel national (PON) FSE et certains Programmes opérationnels régionaux (POR).
- L'IEJ a permis un déploiement plus rapide et légèrement plus important de ces dispositifs dans les territoires éligibles mais insuffisamment pour permettre un rattrapage, notamment dans un contexte de reprise économique qui semble plus profiter aux territoires non éligibles.

Graphique 6 - Taux de couverture des principaux dispositifs d'accompagnement renforcé (entrées en GJ, AIJ et Parcours Autonomie) sur le stock existant de jeunes NEET



<sup>4</sup> Demandeur d'emploi en fin de mois

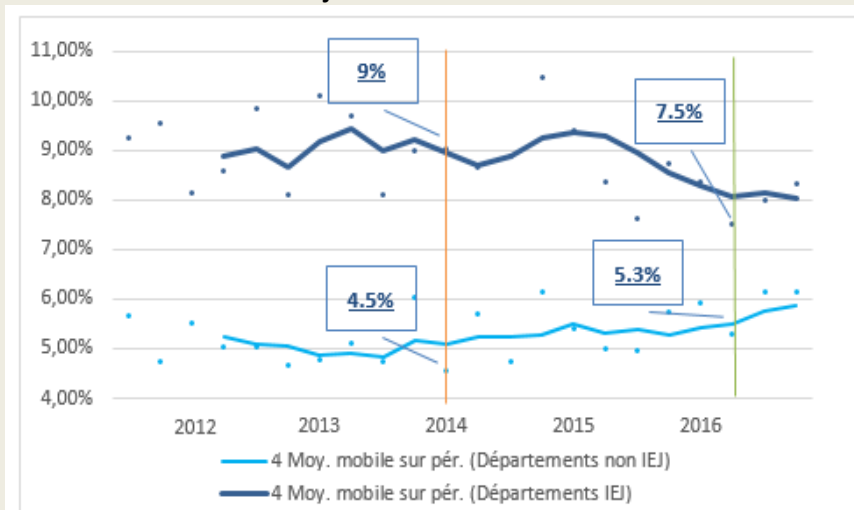
## Encadré 1 – Méthode

Au regard des spécificités de l'IEJ et des données disponibles, une **approche en double différence par comparaison entre cohorte d'âge (+26 ans) ou territoires (éligibles/non éligibles)** a été retenue.

L'approche en double différence permet de **corriger les écarts entre territoires IEJ et non IEJ sur un indicateur donné** en centrant l'analyse sur l'évolution différenciée de cet indicateur mesuré avant et après l'action.

Ainsi, seules les différences d'évolution sont appréciées et non les écarts absolus entre bénéficiaires potentiels et non bénéficiaires.

**Graphique 7 – Taux de chômage d'une durée de 12 mois ou plus chez les jeunes actifs de 18 – 25 ans**



Groupe	Avant (Trim 1 2014)	Après (Trim 2 2016)	Différence
Dépts IEJ	9%	7.5%	4.5 pts de %
Dépts non IEJ	4.5%	5.3%	2.2 pts de %
<b>Effet net</b>	<b>4.5 pts de %</b>	<b>2.2 pts de %</b>	<b>-2.3 pts de %</b>

**Les hypothèses méthodologiques impliquées par cette approche sont les suivantes :**

- L'ensemble des dispositifs IEJ est considéré comme un panier de dispositifs qui impacterait potentiellement tous les jeunes d'une région éligible ;
- Tout jeune de 16 à 25 ans peut être NEET à un moment donné dans sa trajectoire.

**Cette approche présente néanmoins deux limites qui impactent les possibilités d'analyse :**

- Identification des jeunes relevant des territoires éligibles IEJ dans les bases de données nationales dont l'accès est restreint du fait de règles de confidentialité sur les données personnelles (pseudonymisation des données) ;
- Absence de données permettant un suivi individuel sur un laps de temps suffisant (Enquête Emploi : 5 trimestres maximum).

Dans l'impossibilité de dépasser ces deux limites avec les bases de données disponibles<sup>5</sup>, il a été nécessaire de mobiliser **la comparaison de l'évolution d'indicateurs relatifs à des groupes de personnes sous forme de quasi-**

<sup>5</sup> La base TRAJAN (DARES), intégrant des données administratives et permettant d'identifier les apparitions dans les fichiers de Pôle Emploi et les programmes Garantie jeunes, CIVIS, AII, service civique et tous les contrats aidés, permettrait un tel suivi individuel. Cette base est en cours de construction et de se limite actuellement à des données antérieures à 2015.

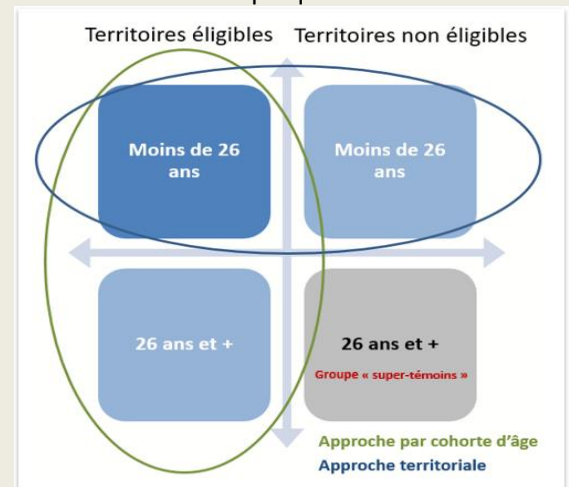


**panels** (pas nécessairement les mêmes personnes dans le groupe bénéficiaire/témoin sur les différentes années étudiées).

→ **Approche en quasi-panels territoriaux** : Les écarts entre régions IEJ et non IEJ semblent relativement stables avant 2014 et peuvent être corrigés par une approche en double différence.

→ **Approche en quasi-panels de groupes d'âge** : La comparaison entre groupes d'âge neutralise les variations conjoncturelles propres aux régions et permet de conduire des analyses ciblées sur les territoires IEJ. Il peut en effet exister un effet de substitution entre groupes d'âge, le groupe plus âgé, moins formé ou moins accompagné, "perdant" des emplois au profit du groupe plus jeune. Cela peut être apprécié en utilisant un groupe dit « super-témoin ».

Graphique 8 –



**Phénomène de parasitage** : Bien que l'hypothèse de tendance parallèle soit confirmée, des dispositifs financés hors IEJ ont été déployés en parallèle sur la période 2014-2017 et peuvent influencer l'appréciation de l'effet net (plan 500 000 formations, création puis réduction des emplois d'avenir, service civique...).

## Encadré 2 – Sources

L'enquête Emploi et l'enquête de recensement, toutes deux mises en place par l'Insee, constituent les deux sources de données accessibles et exploitables dans le champ de l'évaluation des politiques de l'insertion et de l'emploi qui présentent une couverture territoriale et une taille d'échantillon suffisantes pour être ici mobilisées.

Le choix s'est porté vers **l'enquête Emploi** pour plusieurs raisons :

- ✓ La raison principale tient à la mise à disposition des données du recensement en n+2 qui ne permet pas d'avoir le recul temporel nécessaire pour évaluer la plus-value de l'IEJ.
- ✓ La nécessité, dans le cadre d'une approche en double différence, de disposer de données répétées afin de vérifier les tendances parallèles et les effets différenciés dans le temps, ce qui, sur la période d'analyse limitée dont on dispose, nécessite une enquête à la fréquence élevée.
- ✓ Le nombre limité de variables disponibles dans l'enquête du recensement restreindrait l'analyse au seul statut d'emploi alors que l'enquête Emploi propose des informations riches sur l'activité des jeunes.

L'enquête Emploi présente toutefois des **limites** :

- ✓ Une représentativité faible des échantillons des personnes interrogées au niveau infrarégional et des groupes d'âge : le volume de jeunes interrogés n'est pas suffisant pour que des moyennes soient calculées sur certains départements qui n'ont donc pas été retenus pour l'analyse.
- ✓ Un questionnaire profondément modifié en 2013 : impossibilité pour certains indicateurs de vérifier l'hypothèse de tendance parallèle avant le déploiement de l'IEJ.
- ✓ Des données disponibles uniquement jusqu'au 31/12/2016 ce qui a limité les analyses contrefactuelles aux seules années 2014, 2015 et 2016.

## ENSEIGNEMENTS METHODOLOGIQUES



**Au regard des spécificités de l'IEJ (financement additionnel de politiques préexistantes et protéiformes) et des données disponibles, l'analyse contrefactuelle de l'impact global de l'IEJ rencontre certaines limites :**

La difficulté générale, commune à toute évaluation d'impact, est d'approximer au mieux la situation qu'auraient connue les bénéficiaires en l'absence de l'IEJ. Pour pouvoir reconstituer un contrefactuel plausible (càd cette situation virtuelle inobservable), toute la difficulté est de définir un bon groupe de contrôle (non impacté par la politique et comparable). Dans le cas de l'IEJ s'ajoutent des difficultés spécifiques. L'IEJ ne concerne pas un seul mais de multiples dispositifs avec des logiques d'intervention et temporalités de mise en œuvre différentes. En outre, d'autres politiques nationales, qu'il aurait fallu prendre en compte, sont susceptibles d'intervenir dans le champ de l'insertion professionnelle durant la période d'observation.

**Le déploiement de l'IEJ s'est effectué au niveau régional** (et de quelques départements). D'un point de vue purement statistique, l'échelle régionale limite les territoires que l'on peut prendre pour caractériser les groupes de contrôle (càd le nombre d'observations). L'échelon départemental a ainsi été retenu pour l'analyse et il aurait même fallu pouvoir réaliser des observations au niveau infra-départemental pour assurer une significativité complète des calculs. Toutefois, les bases de données statistiques nationales mobilisées ne sont pas suffisamment puissantes pour assurer une représentativité de la population à ce niveau (a fortiori par groupe d'âge).

**Aussi, la méthode de la double différence a-t-elle été mobilisée sur des quasi-panels avec les données disponibles.** L'idéal pour une telle évaluation aurait été de disposer d'une base de données permettant le suivi des mêmes individus sur 4 ou 5 ans (dont 1 ou 2 années avant la mise en place de l'IEJ), en leur posant des questions relatives à de nombreux indicateurs et de disposer d'un échantillon représentatif pour l'ensemble des territoires éligibles et non éligibles. Cela aurait permis de raisonner non pas avec des données agrégées mais au niveau des individus, d'aboutir à une meilleure puissance statistique et de mesurer l'effet à un niveau plus fin (effets sur les trajectoires des mêmes individus et non sur des pseudo-panels).

A cela s'ajoutent des limites relatives au périmètre et à l'absence de recul temporel concernant **les données financières régionalisées sur la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.**

**Il serait important de pouvoir poursuivre les calculs sur 2017 et 2018** afin d'apprécier un impact sur les trajectoires professionnelles : quelle situation après avoir accédé à une formation professionnelle ou un contrat précaire ?

**En tout état de cause, l'approche contrefactuelle est plus appropriée à l'examen d'un dispositif, d'autant plus s'il est nouveau.** Idéalement, il convient d'anticiper la mise en œuvre de l'évaluation en amont du déploiement du dispositif notamment pour disposer de données de suivi et de l'identification d'un groupe témoin.

### Vos interlocuteurs :

#### Edater

Sébastien Guilbert : [guilbert@edater.com](mailto:guilbert@edater.com)

Hugo Thenint : [thenint@edater.com](mailto:thenint@edater.com)

#### Amnyos

Frédéric Bertrand : [frederic.bertrand@amnyos.com](mailto:frederic.bertrand@amnyos.com)

Vincent Roué : [vincent.roue@amnyos.com](mailto:vincent.roue@amnyos.com)